LE POINT EN RECHERCHE

Septembre 2004

Série socio-économique 04-029

PLANIFICATION COMMUNAUTAIRE GLOBALE : EXPÉRIENCES VÉCUES DANS DES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES

INTRODUCTION

De nombreuses communautés autochtones connaissent en ce moment des changements rapides. Ces changements surviennent pour diverses raisons, notamment, la croissance démographique, les possibilités accrues d'autonomie gouvernementale et les occasions plus nombreuses de développement économique, incluant la mise en valeur des ressources dans le Nord. Les communautés qui ressentent de telles pressions s'efforcent de réagir en harmonie avec leurs traditions, à la recherche d'un développement durable. Il leur faut un plan pour aller de l'avant, mais elles veulent en savoir davantage sur la façon de s'y prendre et s'intéressent particulièrement à ce que d'autres communautés ont fait dans des circonstances semblables.

Il y a des communautés autochtones partout au Canada. Quelques-unes ont la taille de petites villes, mais la plupart sont petites et comptent moins de 500 habitants. La grande majorité de ces communautés ont des ressources économiques très limitées et ne peuvent compter que sur très peu de main-d'œuvre qualifiée. C'est très probablement pour cette raison que la planification ne s'est faite jusqu'à maintenant qu'au fur et à mesure des besoins, habituellement pour une raison bien précise. Par contraste, la planification communautaire est plus globale et vise le plus long terme. Il s'agit d'un plan détaillé qui comporte la vision que la communauté a de son avenir.

Afin de contribuer à la conception de plans détaillés, on a entrepris une étude visant à étayer les expériences de planification vécues dans un certain nombre de communautés. Le présent document *Le point en recherche* donne un aperçu de l'étude et de ses constatations. Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) ont contribué au projet.

MÉTHODOLOGIE

La recherche servant à la publication a été réalisée sous la direction du groupe de travail sur la planification communautaire globale des Premières nations et des Inuits. Ce groupe est constitué de représentants d'un certain nombre de communautés autochtones, de l'administration centrale et des bureaux régionaux du MAINC, de TPSGC et de la SCHL.

Le groupe de travail a opté pour une démarche fondée sur des études de cas. S'appuyant sur leurs connaissances et leurs ressources, les membres du groupe ont dressé une liste de circonstances génériques (par exemple, les réinstallations de communautés et l'expansion des assises territoriales) pour lesquelles les communautés auraient besoin d'un plan. Pour chaque circonstance, on a établi une liste de communautés ayant vécu un processus de planification. On a choisi des communautés des Premières nations (13) associées au Comité mixte de la planification communautaire de l'Atlantique, ainsi que 17 autres communautés autochtones, inuites ou nordiques de tous les coins du Canada parmi les communautés de la liste et on leur a demandé la permission de relater leurs anecdotes.

On a confié à un cabinet de consultants, Neegan Burnside, la tâche d'établir le profil des expériences de planification des communautés. Les profils ont été établis au moyen de visites sur place, d'entrevues téléphoniques et, dans deux cas, de documents existants.

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

63597

CONSTATATIONS

Le contexte, les circonstances et les priorités diffèrent d'une communauté à l'autre. Il en découle une grande variété d'expériences de planification dont nous pouvons tirer d'importantes leçons. Le processus de planification communautaire comporte de multiples facettes et touche à de nombreuses fonctions communautaires importantes. C'est l'outil principal qui fait que la vision d'une communauté devient réalité.

Les anecdotes présentées font état des possibilités et des défis les plus récents et les plus pertinents sur lesquels doivent actuellement se pencher les communautés autochtones, inuites et nordiques. Ce qui suit est un aperçu, selon les circonstances de planification, des communautés présentées dans la publication.

Réinstallation de communautés et expansion des assises territoriales

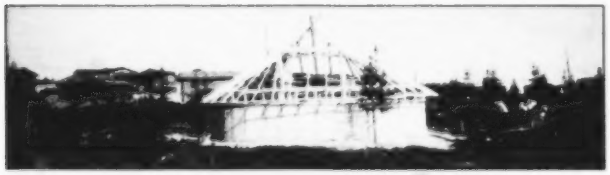
La réinstallation de communautés des Premières nations et l'expansion d'assises territoriales peuvent avoir lieu pour différentes raisons et dans diverses circonstances.

Bien que les circonstances des quatre communautés présentées ici soient uniques, les nombreux défis à relever se ressemblent, et on utilise des méthodes de planification semblables pour y arriver. La nation Crie d'Oujé-Bougoumou au Québec a quant à elle planifié et créé une communauté entièrement nouvelle, à un tout nouvel emplacement. La Première nation Anicinape de Kitcisakik, également au Québec, a entrepris les processus de planification pour déterminer la faisabilité d'une telle réinstallation.

La nation Crie de Muskeg Lake (NCML), en Saskatchewan, a élargi son assise territoriale grâce au processus des droits fonciers issus de traités. La NCML a acquis une terre à Saskatoon et l'a aménagée à des fins résidentielles, commerciales et industrielles. La Première nation de Mount Currie, en Colombie-Britannique, a créé un nouvel établissement à l'intérieur des limites de sa réserve afin de répondre au besoin de logements supplémentaires dans un lieu plus sûr.

Les clés de la réussite sont décrites ci-dessous.

Communauté	Clés de la réussite
Communauté Anicinape de Kitcisakik	• Vivre en fonction de valeurs et de principes fondamentaux • Sacrifices présents pour des avantages futurs • Perspective de planification large et à long terme • Apprendre à partir des expériences des autres • Engagement de la communauté à faire avancer le plan
Première nation de Mount Currie	• Planification motivée par les besoins en logement • Acquisition de compétences • Consultation et engagement de la communauté
Nation Crie de Muskeg Lake	• Établissement de rapports solides, participation aux affaires de la communauté • S'inspirer de réussites antérieures • Planification souple pour composer avec les autres compétences
Nation Crie d'Oujé-Bougoumou	• Leadership visionnaire • Détermination • Utilisation efficace de ressources externes • Mélange de tradition et d'innovation • Gestion financière



Habitation traditionnelle en construction dans le village culturel adjacent à la nouvelle communauté d'Oujé-Bougoumou

Communautés nordiques

Les communautés autochtones du Nord ont en commun plusieurs caractéristiques qui influent sur la façon dont elles prennent en charge et exécutent leur planification communautaire. La plupart de ces communautés sont éloignées, facteur qui restreint l'accès, les services et les ressources. L'hiver peut être rigoureux, et le terrain peut être source de problèmes. Ces facteurs ont une incidence importante sur la planification de l'infrastructure, des bâtiments et des systèmes énergétiques dans ces communautés.

Les communautés nordiques relèvent généralement de diverses lois des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.), du Yukon et du Nunavut, alors que les réserves sont administrées en application des lois fédérales. Les ressources naturelles et la façon dont elles sont gérées, tant d'un point de vue environnemental que dans une perspective de développement économique, ont également une incidence importante sur la planification dans le Nord.

La réserve des Dénés de Hay River a été créée au début des années 1970 et abrite la Première nation K'atlodeeche. Au moment d'établir son plan communautaire, la Première nation a cherché à concilier la croissance et la préservation. Il s'agit de la seule réserve des Territoires du Nord-Ouest.

Dans le cas de la Première nation des Dénés Yellowknives, composée de deux communautés (N'Dilo et Dettah), on a présenté les plans sous forme d'affiches sur lesquelles apparaît la carte du territoire et on y a indiqué l'utilisation du sol, les restrictions applicables dans certaines zones et l'implantation des installations.

La communauté de Coral Harbour, un hameau inuit établi dans l'île Southampton, a créé un plan directeur et des règlements qui orientent son développement social et économique.

Les clés de la réussite sont décrites ci-dessous.

Communauté	Clés de la réussite
Réserve Dénée de Hay River, Première nation K'atlodeeche	• Une planification guidée par la protection de l'environnement et l'amélioration de la sécurité de la communauté • Une utilisation à la fois des méthodes traditionnelles et des méthodes municipales modernes de contrôle de l'utilisation des sols • Des conseils des membres de la communauté donnés à l'urbaniste-conseil • Des rapports étroits avec la municipalité voisine
N'Dilo et Dettah, Première nation des Dénés Yellowknives	• Démarche simple mais globale. • Présentation des plans sous forme d'affiche. • Partenariat avec la municipalité voisine
Hameau de Coral Harbour	• Mise à profit des possibilités locales de développement économique durable. • Établissement dès le départ d'objectifs réalistes. • Gestion efficace des ressources

Plan de Dettah sous forme d'affiche

Coral Harbour – vue du nord

Communautés rurales et urbaines

Les communautés autochtones en milieu rural se caractérisent généralement par une faible population et une faible densité. Les communautés autochtones en milieu urbain sont des communautés urbaines en soi, ou sont classées ainsi en raison de leur intégration au milieu urbain environnant.

La Première nation de Rolling River est une communauté rurale du sud du Manitoba. Elle a axé ses initiatives de planification communautaire sur les possibilités de développement économique.

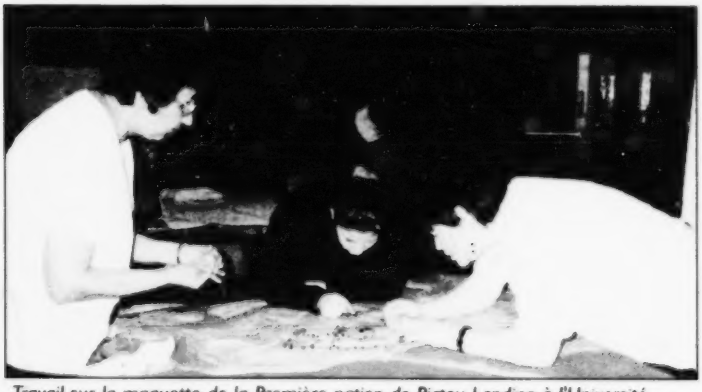
La nation Crie de Samson, établie dans le centre de l'Alberta, a constaté que le processus d'établissement fondé sur l'utilisation de terrains ruraux pour l'habitation ne convenait plus. Elle a conçu un plan communautaire visant la création d'un milieu urbain témoignant de la culture de ses membres et répondant à leurs besoins.

Dans le Canada atlantique, un certain nombre de petites communautés autochtones en milieu rural ont mis en commun leurs ressources (Comité mixte de la planification communautaire de l'Atlantique) dans le but d'élaborer un processus de planification avantageux pour tous. On a conçu un modèle en sept étapes, qui a été mis à l'essai dans trois communautés pilotes.

La Première nation Tsleil Waututh, en Colombie-Britannique, s'est trouvée de plus en plus entourée de partout en raison de l'étalement urbain de Vancouver. La communauté a conçu un plan communautaire dans le but de protéger et de rehausser les traditions culturelles, tout en participant activement aux débats complexes qui se déroulent dans les lieux de prise de décisions concernant la conduite des affaires publiques et le développement à l'échelle régionale.

Les clés de la réussite sont décrites ci-dessous.

Communauté	Clés de la réussite
Première nation de Rolling River	• Accent sur le développement économique • Leadership solide • Acquisition de compétences et renforcement des capacités
Nation Crie de Samson	• Fonction de planification coordonnée • Processus de planification défini • Engagement et persévérance
Comité mixte de la planification communautaire de l'Atlantique	• Mise en commun des ressources et du savoir-faire des Premières nations, du gouvernement fédéral et d'une université • Élaboration d'un modèle de planification – un processus simple et bien défini qui donne des résultats concrets • Participation de la communauté • Renforcement des capacités grâce à un programme conjoint de stagiaires
Première nation Tsleil Waututh	• Participation importante de la région • Partenariats efficaces • Modèles de planification bien conçus



Travail sur la maquette de la Première nation de Pictou Landing à l'Université Dalhousie

Communautés ayant adhéré à la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*

La *Loi sur la gestion des terres des Premières nations* permet aux Premières nations de se soustraire aux dispositions sur la gestion des terres de la *Loi sur les Indiens* en signant un accord-cadre. Les Premières nations qui adoptent la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations* doivent concevoir leur propre code foncier.

En Ontario, la Première nation des Mississaugas de Scugog Island souhaitait utiliser ses terres à des fins de développement économique, ce qui a donné lieu à des recettes qui servent maintenant au développement, notamment, au développement social.

La Première nation de Muskoday, en Saskatchewan, a conçu un plan d'utilisation des sols visant à tirer profit sans tarder des occasions d'affaires, ce qui a fait grimper la confiance au sein de la communauté et mené à d'autres propositions d'utilisation des sols.

En Colombie-Britannique, la Première nation de Lheidli T'enneh souhaitait assumer le contrôle et la gestion de ses terres. Elle a constaté que cette responsabilité avait mené à une amélioration des capacités techniques et à l'établissement de partenariats.

Les clés de la réussite sont décrites ci-dessous.

Communauté	Clés de la réussite
Première nation des Mississaugas de Scugog Island, Ontario	• Collaboration entre les Premières nations • Processus de planification efficaces • Utilisation optimale des ressources limitées
Première nation de Muskoday, Saskatchewan	• Dirigeants dignes de confiance • Développement économique et aménagement des terrains innovateurs • Main-d'œuvre qualifiée
Première nation Lheidli T'enneh, C.-B.	• Utilisation judicieuse des ressources humaines disponibles • Participation et engagement des groupes familiaux • Cohérence de la direction et du personnel • Collaboration avec d'autres Premières nations et les municipalités voisines

Centre de santé et de ressources de la Première nation des Mississaugas de Scugog Island

Autonomie gouvernementale des communautés

Pour les Premières nations en quête d'autonomie gouvernementale, la fonction de planification communautaire est influencée par le grand thème de l'autodétermination. Toutes les Premières nations décrites ont entamé le processus de planification par une réflexion sur leurs valeurs et leur identité.

Au Yukon, les initiatives de la Première nation des Tlingits de Teslin s'inspirent d'un plan stratégique de 25 ans et de l'objectif d'intégrer les coutumes tlingites dans tous les régimes politiques. Au Québec, le plan communautaire de la nation Crie de Mistissini se penche sur le développement matériel, social, économique et culturel.

La nation Dakota de Sioux Valley, établie dans le sud-ouest du Manitoba, a signé une entente de principe sur l'autonomie gouvernementale en 2001. Afin de se préparer à exercer son autonomie gouvernementale, la nation sait qu'elle doit réaliser un certain nombre de projets de planification et de gestion, notamment, un code de la citoyenneté, un plan communautaire global et un code foncier.

Les clés de la réussite sont décrites ci-dessous.

Communauté	Clés de la réussite
Première nation des Tlingits de Teslin	• Gestion des affaires publiques inspirée de la culture, du système de clans • Persévérance pour l'acquisition de droits et ouverture de perspectives • Bonne gestion intergouvernementale
Nation Crie de Mistissini	• Détermination et organisation des membres de la communauté dans la mise en œuvre de leurs initiatives • Énergie, fierté, fort sentiment d'appartenance, sens aigu des responsabilités • Structure organisationnelle communautaire très développée (stabilité, capacité et cohérence)
Nation Dakota de Sioux Valley	• Persévérance : 15 années de négociations • Appui et participation de la communauté • Renforcement des capacités et acquisition de compétences • Utilisation de la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations* pour établir un code foncier

Photo satellite de la Première nation des Tlingits de Teslin

Bureaux administratifs de la Nation Crie de Mistissini

CONCLUSION

La planification communautaire contribue au développement de communautés autochtones, inuites et nordiques prospères et fonctionnelles. Bien que les priorités et les circonstances puissent varier selon les communautés, leurs façons d'aborder la planification communautaire ont de nombreux éléments en commun dont certains sont mis en évidence ci-dessous.

Susciter la participation des membres de la communauté – Bien que les leaders de la communauté, les spécialistes en aménagement dont on a retenu les services et les organismes de soutien exercent une forte influence sur le processus de planification communautaire, les principales idées de vision et d'orientation viennent des membres de la communauté.

Création d'occasions de développement durable – Les communautés décrites accordent une priorité élevée à l'établissement d'un bassin de ressources humaines compétentes et diversifiées et à la création d'occasions de développement durable pour leurs membres et, en particulier, pour les jeunes.

Les processus de planification conduisent au développement des capacités internes – Lorsque les communautés adoptent des démarches de plus en plus complexes et structurées en matière de planification et de développement communautaires, leurs ressources humaines et leurs capacités internes sont souvent sollicitées à l'extrême. Bien que les progrès soient longs et difficiles à obtenir lorsque l'on entreprend la planification sur plusieurs fronts, les processus, les politiques et les capacités dont la communauté se dote pour mener à bien ces initiatives contribuent à renforcer la communauté dans son ensemble.

Les relations jouent un rôle crucial – Grâce à la création de liens, que ce soit avec d'autres Premières nations, avec des municipalités voisines ou avec le secteur privé, les communautés ont amélioré leurs capacités en matière de planification et de développement.

Responsabilisation – La planification communautaire peut permettre de transformer les visions, les attentes et les objectifs en plan d'action structuré. La planification permet aux communautés de montrer aux partenaires et aux bailleurs de fonds que leur développement communautaire, économique et social repose sur des bases solides et rationnelles. Ces communautés s'acquittent de leur obligation de rendre compte par des méthodes et des processus officiels, comme des comités de planification mixtes et des ententes sur l'échange de renseignements ou la prestation de services.

Leadership – Les leaders doivent faire preuve de détermination et de cohérence pour assurer le succès des activités de planification communautaire. Les communautés décrites ont adopté différentes formes de leadership en fonction de leur orientation et de leurs besoins particuliers.

Les activités de planification constituent un processus continu et en constante évolution. Des changements ont lieu lorsque les communautés autochtones, inuites et nordiques essaient de stimuler le développement économique et d'atteindre l'autonomie gouvernementale, tout en protégeant les ressources en vue de créer des conditions économiques et environnementales viables pour les générations futures. Les communautés autochtones, inuites et nordiques doivent renouveler leur engagement pour s'assurer que la croissance et les progrès escomptés seront à la hauteur de leurs visions, de leurs aspirations et de leurs attentes.

Chargés de projet : Kyle Lambier (TPSGC),
Phil Deacon (SCHL)
Elizabeth Logue (MAINC)

Conseillers en recherche : Neegan Burnside

Auteur du document Le point en recherche :
Line Gullison, SCHL

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada verse des fonds à la SCHL afin de lui permettre de faire de la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et d'en publier et d'en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

On peut consulter l'ouvrage *Anecdote de réussite : Expériences de la planification communautaire globale chez les Premières nations, les Inuits et les communautés du Nord* dans Internet à l'adresse www.cmhc.ca/fr/amquablo/masadedu/amcodu/amcodu_010.cfm Des exemplaires imprimés peuvent être commandés auprès du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en composant le 1 800 567 9604, ou le 1 866 553 0554 (ATS seulement).

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web à

www.schl.ca

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB : www.schl.ca

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La Société canadienne d'hypothèques et de logement se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.